Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/10011

25. 02. 98

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung über ihre Bemühungen zur Stärkung der gesetzgeberischen Befugnisse des Europäischen Parlaments 1997

Wichtigstes Ereignis für die Stärkung der gesetzgeberischen Befugnisse des Europäischen Parlaments (EP) im Jahre 1997 war der Abschluß des Amsterdamer Vertrages. Das EP zählt zu den Gewinnern der vorausgegangenen Regierungskonferenz. Es wird mit Inkrafttreten des Vertrages nach Ratifizierung in seinen Rechten erheblich gestärkt. Damit hat die Bundesregierung eines ihrer mit Nachdruck betriebenen Hauptanliegen während der letzten Regierungskonferenz erfolgreich durchsetzen können. (Nummer I)

Daneben haben im Berichtsjahr die verschiedenen Mitentscheidungsverfahren einschließlich der damit meist verbundenen Vermittlungen zwischen Rat und EP, sowie die Tätigkeit des EP in seinen beiden ersten Untersuchungsausschüssen gezeigt, daß das EP auch unter den bislang geltenden Regeln bereits eine bedeutende Rolle in der Europapolitik hat ausüben können. (Nummer II)

I. Bemühungen der Bundesregierung um Ausweitung der Befugnisse des Europäischen Parlaments im Rahmen der Regierungskonferenz

Die weitere Stärkung der Rolle des EP bei gleichzeitiger Steigerung von Effizienz und Transparenz der EU-Gesetzgebung war ein wichtiges Anliegen Deutschlands bei der im Juni 1997 abgeschlossenen Regierungskonferenz. Zentrale Forderungen des EP, die auch die Bundesregierung nachdrücklich vertreten hat, wurden im Vertrag von Amsterdam aufgenommen: Der Anwendungsbereich des Mitentscheidungsverfahrens wird deutlich erweitert. Das volle Anhörungsrecht des EP wird auf die einzelnen Maßnahmen im Bereich Justiz und Inneres erstreckt. Die Rechtsetzungsverfahren werden auf drei reduziert: Zustimmung, Mitentscheidung, Anhörung. Das Mitentscheidungsverfahren wird insgesamt vereinfacht. Dabei werden Rat und EP im Gesetzgebungsverfahren gleichgestellt. Das EP muß künftig der Benennung des Präsidenten der Kommission durch die Regierungen der Mitgliedstaaten zustimmen. Der Auftrag an das EP, einen Vorschlag für ein einheitliches Wahlverfahren zu erarbeiten, wurde präzisiert.

1. Die Bundesregierung hat sich maßgeblich und erfolgreich für eine enge EP-Beteiligung an den Beratungen der Regierungskonferenz eingesetzt. Grundlage für diese Beteiligung waren die Schlußfolgerungen des Europäischen Rates in Turin vom 29. März 1996. Darin wurde die konstruktive Mitarbeit des EP, insbesondere seines Präsidenten und der beiden Beauftragten, an den Arbeiten der Regierungskonferenz festgelegt. Den Sitzungen der Regierungskonferenz auf Ebene der Außenminister ging jeweils ein Meinungsaustausch mit dem EP-Präsidenten voraus. Einmal im Monat und immer dann, wenn die Beauftragten der Außenminister für die Regierungskonferenz es einvernehmlich für zweckmäßig hielten, veranstaltete die Präsidentschaft anläßlich der Treffen der Beauftragten eine Arbeitssitzung, die einem vertieften Meinungsaustausch mit den EP-Vertretern gewidmet war.

2. Die Bundesregierung ist bei der Regierungskonferenz mit Nachdruck für die Anerkennung der Rolle des EP als echter Mitgesetzgeber neben dem Rat eingetreten. Durch den Vertrag von Amsterdam wird einerseits das Gesetzgebungsverfahren der Mitentscheidung so geändert, daß Rat und EP einander gleichgestellt werden. Andererseits werden die Rechtsetzungsbereiche, in denen das Mitentscheidungsverfahren zur Anwendung kommt, erheblich ausgeweitet. Das Verfahren der Zusammenarbeit wurde mit Ausnahme der Bestimmungen über die Wirtschafts- und Währungsunion in das Mitentscheidungsverfahren überführt. Das Zustimmungsverfahren wurde auf we-

Zugeleitet mit Schreiben des Auswärtigen Amts vom 24. Februar 1998 gemäß Beschluß des Deutschen Bundestages vom 15. Juni 1989 – Drucksachen 11/3866 und 11/4751.

nige, vom Rat einstimmig zu fassende Beschlüsse, reduziert. Die verbliebenen Bereiche wurden ebenfalls in die Mitentscheidung überführt, wodurch das EP die Möglichkeit erhält, im Verlauf des Rechtsetzungsprozesses stärker Einfluß zu nehmen.

Zusätzlich zu Artikel O (Beitrittsverfahren), Artikel 130d (Struktur- und Kohäsionsfonds), Artikel 138 Abs. 3 (Vorschläge des Europäischen Parlaments für ein einheitliches Wahlverfahren) und Artikel 228 Abs. 3 Unterabsatz 2 (Abschluß bestimmter internationaler Übereinkünfte) wird das Verfahren der Zustimmung demnächst auch für den neu geschaffenen Artikel F.1 (Sanktionen bei schwerwiegender und anhaltender Verletzung von Grundrechten durch einen Mitgliedstaat) angewandt.

Bei acht neuen Vertragsbestimmungen kommt künftig das Mitentscheidungsverfahren zur Anwendung: Artikel 5 (Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung), Artikel 116 (Zusammenarbeit im Zollwesen), Artikel 119 (Sozialpolitik), Artikel 129 (Gesundheitswesen), Artikel 191 a (Allgemeine Grundsätze der Transparenz), Artikel 209a (Bekämpfung von Betrügereien), Artikel 213a (Statistik) und Artikel 213 b (Datenschutzbehörde).

Das EP wird künftig bei weiteren 15 bestehenden Vertragsbestimmungen im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens beteiligt: Artikel 6 (Diskriminierungsverbot), Artikel 8a Abs. 2 (Freizügigkeit), Artikel 51 (Soziale Sicherheit für Wanderarbeitnehmer), Artikel 56 Abs. 2 (Koordinierung Niederlassungsrecht für Ausländer), Artikel 57 Abs. 2 (Grundsätze der Berufsordnung), Artikel 75 Abs. 1 und Artikel 84 (Verkehrspolitik), die Bereiche des in den Vertrag übernommenen Sozialabkommens, die die Zusammenarbeit vorsahen (Artikel 2 Abs. 2 Sozialabkommen), Artikel 125 (Durchführungsbeschlüsse zum Europäischen Sozialfonds), Artikel 127 Abs. 4 (Berufliche Bildung), Artikel 129d Abs. 3 (Übrige Maßnahmen – Transeuropäische Netze), Artikel 130e (Durchführungsbeschlüsse zum Europäischen Fonds für regionale Entwicklung), Artikel 130o Abs. 2 (Maßnahmen im Forschungsbereich), Artikel 130s Abs. 1 (Umwelt) und Artikel 130w (Entwicklungszusammenarbeit). Dabei gilt im Falle von Artikel 8a Abs. 2 und Artikel 51 abweichend im Rat das Einstimmigkeitsprinzip.

Zu den Fortschritten für das EP im Bereich der GASP gehört die Einigung auf eine Finanzierung von deren Ausgaben in der Regel aus dem EU-Haushalt, bei dessen Aufstellung und Abwicklung dem EP als einem Zweig der Haushaltsbehörde eine zentrale Rolle zukommt. Gegen erheblichen Widerstand hat die deutsche Delegation ferner durchgesetzt, daß diese Ausgaben als „nicht-obligatorisch" eingestuft wurden, also das Letzt-Entscheidungsrecht des EP gewährleistet wird. Die Regelungen des Amsterdamer Vertrages werden durch eine interinstitutionelle Vereinbarung zwischen EP, Kommission und Rat ergänzt und spezifiziert.

In den Bereichen Justiz und Inneres wird dem EP das volle Anhörungsrecht zu den einzelnen Maßnahmen eingeräumt. Im Rahmen der Vergemeinschaftung großer Teilgebiete (Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr) ist auch in diesen zunächst das Einstimmigkeitsprinzip im Rat vorgesehen. Innerhalb von fünf Jahren entscheidet der Rat, in welchen Bereichen zu Mehrheitsentscheidung im Rat und Mitentscheidung des EP übergegangen werden kann.

3. Die Bundesregierung hat sich auch erfolgreich für ein einfacheres und effizienteres Mitentscheidungsverfahren eingesetzt: Im Vertrag von Amsterdam wird nunmehr geregelt, daß der Rat nur noch einen gemeinsamen Standpunkt festlegt, wenn er nicht mit den in der Stellungnahme des Europäischen Parlaments enthaltenen Abänderungen einverstanden ist. Der vorgeschlagene Rechtsakt gilt als nicht angenommen, wenn das EP mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder den gemeinsamen Standpunkt ablehnt. Die Möglichkeit der Einsetzung des Vermittlungsausschusses in diesem Stadium entfällt. Die Frist für die Einberufung des Vermittlungsausschusses wird auf maximal sechs Wochen festgelegt, falls der Rat nicht alle Änderungen des Europäischen Parlaments an seinem gemeinsamen Standpunkt billigt. Die verfahrensmäßige Trennung von Billigung der Änderungen des Europäischen Parlaments, Änderung des gemeinsamen Standpunkts und Annahme des Rechtsakts entfällt. Künftig ist hierfür nur noch ein Ratsbeschluß erforderlich. Der Verhandlungsgegenstand im Vermittlungsausschuß wird konkretisiert. Grundlage für die Verhandlungen bilden der gemeinsame Standpunkt des Rates und die vom Europäischen Parlament vorgeschlagenen Änderungen. Auch die Frist zur endgültigen Ablehnung des Rechtsakts wird konkretisiert. Wird innerhalb von sechs Wochen nach Billigung eines gemeinsamen Entwurfs im Vermittlungsausschuß dieser vom Rat oder vom Europäischen Parlament nicht angenommen, so gilt der Rechtsakt als nicht erlassen. Die dritte Lesung entfällt. Kann sich der Vermittlungsausschuß nicht auf einen gemeinsamen Entwurf einigen, so gilt der vorgeschlagene Rechtsakt ebenfalls als nicht erlassen.

4. Der Vertrag von Amsterdam stärkt auch die Rolle des EP beim Verfahren der Benennung des Kommissionspräsidenten: Zukünftig bedarf die durch die im gegenseitigen Einvernehmen der Regierungen der Mitgliedstaaten erfolgte Benennung des Präsidenten der Kommission der gesonderten Zustimmung des EP. Bislang wurde das EP nur angehört.

5. Die Sitzaufteilung unter den Mitgliedstaaten im Europäischen Parlament wird durch eine neue Bestimmung ergänzt. Danach soll im Falle einer Änderung der Sitzaufteilung eine angemessene Vertretung der Völker der Mitgliedstaaten gewährleistet sein. Dieses proportionale Element dürfte zu gegebener Zeit durch die Erweiterung der Europäischen Union erhebliche Bedeutung

gewinnen. Ferner wird mit Blick auf künftige Erweiterungen der EU zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit des EP festgelegt, daß die Gesamtzahl der MdEP nicht 700 überschreiten darf.

Der neugefaßte Artikel 138 Abs. 4 EG-Vertrag bestimmt, daß das EP einen Entwurf (und nicht mehr „Entwürfe" wie bislang) für allgemeine unmittelbare Wahlen nach einem einheitlichen Verfahren in allen Mitgliedstaaten oder im Einklang mit denen in allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Grundsätzen ausarbeitet. Die zweite Alternative soll durch eine gewisse Flexibilisierung erreichen, daß das EP, der Rat und die Mitgliedstaaten den seit langem unerledigten Auftrag des EG-Vertrags erfüllen können. Die laufenden Bemühungen im Vereinigten Königreich zu einer Änderung des dortigen Europawahlrechts lassen hoffen, daß Artikel 138 Abs. 4 EG-Vertrag bald umgesetzt werden kann.

Die neue Regelung des Artikels 138 Abs. 5 EG-Vertrag kommt einem besonderen Anliegen des Europäischen Parlaments entgegen, in dem er eine Rechtsgrundlage für die Verabschiedung eines Abgeordnetenstatuts schafft. Bisher sind Statusfragen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments – einschließlich ihrer Diäten – einzelstaatlich geregelt.

6. Mit deutscher Unterstützung konnten in Amsterdam hinsichtlich der Rolle der Nationalen Parlamente (NP) einige Verbesserungen erreicht, aber auch möglichen Fehlentwicklungen vorgebeugt werden. Die Bundesregierung, in Übereinstimmung mit dem Deutschen Bundestag, stand allen Überlegungen ablehnend gegenüber, die auf eine direkte oder indirekte Schwächung der EP-Befugnisse hinausliefen. Ein Protokoll über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union definiert nun die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente vertraglich näher. Die in Absatz II des Protokolls festgelegten neuen Regelungen für die Konferenz der Europa-Ausschüsse (COSAC) sehen u. a. ein umfangreiches Selbstbefassungsrecht, namentlich im Zusammenhang mit der Errichtung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sowie hinsichtlich der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips, vor. Unseren Vorstellungen entspricht es insbesondere, daß die erweiterte konsultative Rolle der COSAC die Nationalen Parlamente nicht bindet. Der Protokollinhalt entspricht Vorschlägen, die COSAC selbst unter Beteiligung des EP und auch des Deutschen Bundestages erarbeitet hatte.

   Für den Deutschen Bundestag ist das Protokoll insgesamt nur von beschränkter praktischer Bedeutung, da er schon durch das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union unabhängig vom Amsterdamer Vertrag maßgeblich an europapolitischen Vorgängen beteiligt wird.

II. Bemühungen der Bundesregierung um Anwendung vorhandener Befugnisse des Europäischen Parlaments

1. Von den neuen Vertragsbestimmungen abgesehen, ist in Erinnerung zu rufen, daß der Amsterdamer Vertrag zwar ein ganz entscheidender weiterer, aber nicht der erste große Schritt nach vorn bei der für die demokratische Legitimation der EU unabdingbaren Stärkung des EP ist.

   Schon die Einrichtung des Verfahrens der Mitentscheidung (Artikel 189b EGV) durch den seit 1. November 1993 geltenden „Vertrag über die EU" hat in der nunmehr vierjährigen Praxis zu einer wesentlichen Stärkung der Rolle des EP im Prozeß der Gemeinschaftsrechtsetzung geführt.

   Wenn in diesem Verfahren die Positionen von Rat und EP nach jeweils zwei Lesungen nicht übereinstimmen, sucht der aus Vertretern von Rat und EP gebildete Vermittlungsausschuß eine Einigung. Scheitert dieser, so liegt das letzte Wort auch derzeit nicht allein beim Rat. Mit der absoluten Mehrheit seiner Stimmen kann das EP vielmehr den Rechtsakt zu Fall bringen. Das Vermittlungsverfahren geht wesentlich auf einen deutschen Vorschlag zurück, der auf der entsprechenden parlamentarischen Praxis von Deutschem Bundestag und Bundesrat beruht.

   Die Bundesregierung war auch im Berichtsjahr für die bei der Mitentscheidung vom EP unterbreiteten Vorschläge grundsätzlich offen und bezog sie möglichst frühzeitig in ihre Verhandlungsposition im Rat ein. Dies galt auch, soweit eine Annäherung der Standpunkte im Vermittlungsausschuß gesucht werden muß. Der Vermittlungsausschuß konnte im Jahre 1997 in 22 Verfahren eine einvernehmliche Lösung finden, darunter bei so wichtigen Themen wie Verbraucherschutz, Preisangaben, Fernsehrichtlinie, grenzüberschreitenden Überweisungen innerhalb der Mitgliedstaaten, Koordinierung der Auftragsvergabe durch Auftraggeber im Bereich Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung, Telekommunikationssektor, Erhöhung der Mittel für das 4. Forschungsrahmenprogramm sowie Erleichterung der Freizügigkeit für Ärzte und gegenseitige Anerkennung ihrer Befähigungsnachweise.

2. Das EP machte 1996 und 1997 zum ersten Mal von seinem im Vertrag von Maastricht festgelegten Recht Gebrauch, Untersuchungsausschüsse einzusetzen. Dabei handelte es sich um die Untersuchungsausschüsse zum gemeinschaftlichen Versandverfahren (Vorsitzender: Tomlinson, SPE/GB) sowie zu BSE (Vorsitzender: Böge, EVP/D). Zur Überprüfung der Einhaltung der vom BSE-Untersuchungsausschuß aufgestellten Forderungen an die KOM setzte das EP darüber hinaus einen Follow-up-Ausschuß ein (Vorsitzende: Roth-Behrendt, SPE/D). Alle drei Ausschüsse haben 1997 ihre Arbeiten abgeschlossen und dem Plenum bzw. dem EP-Präsidenten einen Bericht vorgelegt.

Die Bundesregierung hat mit den Untersuchungsausschüssen des EP konstruktiv zusammengearbeitet. Angeforderte Akten, Dokumente, Gutachten usw. wurden umgehend und vollständig zur Verfügung gestellt. Beamte der Bundesregierung (insbesondere des Bundesministeriums der Finanzen, Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten und des Bundesministeriums für Gesundheit) haben vor den Ausschüssen Rede und Antwort gestanden. Die Bundesregierung war darüber hinaus behilflich bei der Vermittlung von Kontakten zu Sachverständigen, insbesondere von deutschen Universitäten und wissenschaftlichen Forschungseinrichtungen. Die Bundesminister der Finanzen, Ernährung, Landwirtschaft und Forsten und Gesundheit haben ihre Bereitschaft erklärt, ggf. vor den Ausschüssen auszusagen; ihre Anwesenheit war jedoch nicht erforderlich. Beamte der Ständigen Vertretung bei der EU haben an den Sitzungen der Untersuchungsausschüsse als benannte Beobachter teilgenommen und darüber berichtet.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333